

# **Contribuição dos serviços públicos de emprego para a Estratégia UE 2020**

## ***Documento sobre a estratégia dos SPE para 2020***

### **Resumo**

O presente documento apresenta a estratégia comum para o futuro, aprovada por todos os serviços públicos de emprego. Tendo em conta as alterações contextuais que os serviços públicos de emprego europeus enfrentarão nos próximos anos, bem como as alterações no funcionamento dos mercados de trabalho e as condições em que os prestadores de serviços públicos têm de operar, a estratégia SPE para 2020 descreve as mudanças necessárias no papel e na função dos serviços públicos de emprego, tendo em vista a execução da estratégia UE 2020. Define igualmente o papel dos serviços públicos de emprego em conformidade com o parecer do Comité do Emprego «Tirar partido das Transições», sem deixar de ter bem presentes as diferenças em termos de quadro institucional, objetivos, gama de produtos e estrutura dos sistemas públicos de emprego europeus.

Tendo em conta os desafios decorrentes de mercados de trabalho em transição, os serviços públicos de emprego devem prosseguir uma política de ativação com resultados sustentáveis. Ao mesmo tempo, os serviços públicos de emprego têm de se focar mais no lado da procura do mercado de trabalho, uma vez que os empregadores se deparam com crescentes dificuldades de recrutamento, em particular as pequenas e médias empresas, que muitas vezes necessitam de um apoio mais intensivo por parte destes serviços. Ademais, é necessário avançar para uma cooperação mais estreita entre os serviços públicos de emprego europeus.

A fim de garantir um funcionamento ótimo do mercado de trabalho, como fator fundamental para o sucesso da Estratégia UE 2020, os serviços públicos de emprego devem ser investidos de um mandato para assumir funções de «condução». Ao definir as funções de «condução», podem distinguir-se vários níveis, a começar por um pleno entendimento das múltiplas transições que, continuamente, se fazem sentir no mercado de trabalho, uma visão clara sobre os serviços oferecidos pelos intervenientes e uma divulgação e utilização máximas da informação sobre o mercado de trabalho. Condução implica igualmente estimular os agentes do mercado de trabalho a cooperar e a inovar, a colaborar estreitamente com os parceiros públicos ou privados e adequar a ação desses agentes à política de mercado de trabalho.

No intuito de contribuir para a abordagem «Tirar partido das Transições», os serviços públicos de emprego têm de estabelecer pontes que facilitem as transições entre diferentes carreiras. Por exemplo, para facilitar as transições entre a aprendizagem e o trabalho, devem desenvolver uma interação estreita com as diversas partes interessadas nos domínios da educação e da formação profissional. A fim de evitar rotações rápidas entre emprego e desemprego, os serviços públicos de emprego devem sensibilizar para a importância de obter resultados de ativação sustentáveis e informar os empregadores das suas responsabilidades e opções na perspetiva de assegurar um aprovisionamento da mão-de-obra necessária. Por último, os serviços públicos de emprego podem estabelecer pontes com serviços de gestão de carreiras e incentivar os candidatos a emprego a adquirir competências na matéria, que os ajudarão a fazer face às flutuações de carreira.

O presente documento sublinha também quão importante é a possibilidade de os serviços públicos de emprego funcionarem com agilidade, a fim de assegurarem o máximo impacto das políticas de mercado de trabalho. Além disso, expõe, enunciando vários princípios essenciais de execução, as implicações da estratégia SPE 2020 para o modelo económico dos serviços públicos de emprego e o seu modo de funcionamento. Depois de preconizar a elaboração de argumentos económicos convincentes a fim de demonstrar o valor acrescentado dos serviços públicos de emprego, o documento termina, traçando a via necessária para alcançar a reorientação estratégica dos SPE para 2020.

## Prefácio

Para os serviços públicos europeus de emprego, o modo como desempenharão as suas funções nunca mais será como dantes. Tal como os últimos anos o demonstraram de maneira dolorosa, o mercado de trabalho vê-se cada vez mais sujeito a mudanças rápidas e profundas. Além disso, a função social dos serviços públicos de emprego está em plena transformação. Hoje em dia, têm de se transformar em «vias de acesso aos sistemas de proteção social centradas no emprego». Confrontados com várias incertezas e oportunidades, assim como com responsabilidades explícitas e expectativas, os serviços públicos de emprego necessitam de ter uma visão clara e estável das evoluções pelas quais têm necessariamente de passar para se manterem pertinentes e eficazes. O presente documento procura esclarecer e determinar a estratégia comum para o futuro aprovada por todos dos serviços públicos de emprego europeus. A sua apresentação ocorre agora, no momento em que os decisores políticos pretendem saber como é que os serviços públicos de emprego serão capazes de assegurar o impacto e a execução da estratégia Europa 2020.

## 1. Ambientes em mutação

A governação do mercado de trabalho está estreitamente ligada à governação macroeconómica<sup>1</sup>. Em toda a Europa, as nações têm de fazer face às consequências da crise económica e financeira e encontrar novas orientações para as suas indústrias. No intuito de estabelecer a estabilidade orçamental da zona euro, são tomadas medidas de austeridade e impostas **restrições financeiras** aos governos. A globalização põe a posição concorrencial da Europa sob pressão.

Em segundo lugar, o envelhecimento da população na Europa está a acelerar e o equilíbrio entre as pessoas em idade ativa e os reformados começa a inverter-se. Por conseguinte, de acordo com as previsões, a população em idade ativa deverá conhecer uma contração, o que compromete a disponibilidade da mão-de-obra. Assim sendo, o **envelhecimento** acarreta desafios sérios para os serviços de saúde, para o crescimento económico e para o financiamento dos sistemas de proteção social. Os governos têm de antecipar as mudanças e planificar a sua ação a fim de manter uma mão-de-obra suficientemente qualificada.

A Europa está igualmente confrontada com desafios ecológicos. O aquecimento global e a diminuição dos recursos naturais obrigam os setores a reorientar-se para atividades sustentáveis. Além disso, a «**ecologização**» da economia dá azo à emergência de novas exigências em matéria de competências.

Aparecem **novas gerações**, uma juventude que tem outra forma de ver o trabalho, competências e aptidões gerais «soft skills», e diferentes expectativas em relação aos serviços públicos. As crianças estão a crescer num mundo dominado pela tecnologia e a informação, com o qual lidam de uma forma intuitiva e inteligente. As redes sociais, a aquisição de competências pela via virtual e a capacidade de realizar várias tarefas ao mesmo tempo também estão bem presentes no seu processo de desenvolvimento. Paralelamente, emergem novas formas de emprego.

Hoje em dia, a prestação de serviços modernos tornou-se fundamentalmente dependente das tecnologias da informação, sendo influenciada por novos programas e novas tecnologias, novas ferramentas de recolha, intercâmbio e prospeção de dados, de canais de comunicação e colaboração alternativos, uma internet cada vez mais móvel e social, etc. Todas estas **inovações tecnológicas** concorrem para alterar os mecanismos de base do

---

<sup>1</sup> No entanto, a legislação relativa à política de emprego, à criação de emprego está fora do leque de competências dos serviços públicos de emprego.

mercado de trabalho, como sejam a forma como os trabalhadores são recrutados ou o modo como os candidatos a emprego se movem em busca de um emprego. A tecnologia irá também amplificar as capacidades dos serviços públicos de emprego enquanto intermediários da informação.

Entretanto, muitos Estados-Membros estão cada vez mais confrontados com um **desfasamento** entre a procura e a oferta de mão-de-obra. As taxas de desemprego estão a aumentar e surte a perspetiva de uma «caça aos talentos» em grande escala, na medida em que as empresas terão de lidar com uma acumulação de ofertas de emprego difíceis de prover, a que se soma a escassez de candidatos a emprego com as qualificações exigidas em razão das evoluções demográficas.

A baixa **taxa de participação** de alguns grupos-alvo da população que registam resultados menos bons nas estatísticas do mercado de trabalho constitui mais uma causa de ansiedade. Ainda que se trate de um fenómeno bem conhecido, a insuficiente participação de jovens pouco qualificados, pessoas com mais de 55 anos de idade, migrantes, pessoas com incapacidade profissional, desempregados de longa duração, pessoas em situação de pobreza e de outros grupos desfavorecidos continua a constituir um problema estrutural. Observa-se, além disso, um agravamento do fosso educativo. Simultaneamente, os investimentos na aprendizagem ao longo da vida são ainda pouco ambiciosos na Europa e parecem até estar a diminuir.

Por último, com a alteração da perceção social do papel das agências governamentais e dos serviços públicos, muitos serviços públicos de emprego veem-se confrontados com **opções políticas incertas** no que se refere ao seu financiamento a longo prazo e ao alcance das suas atividades. Embora a crise bancária tenha amplificado a necessidade de regulamentação dos mercados e a execução de políticas continue a ser uma função essencial dos serviços públicos de emprego, há uma tendência crescente em vários países no sentido de enfatizar a responsabilidade individual dos cidadãos e das empresas, que se pode traduzir por vezes por uma redução da necessidade de intervenção de serviços financiados por fundos públicos e sobretudo pela necessidade de investir os recursos públicos de forma inteligente.

Espera-se dos serviços públicos de emprego que saibam lidar ao mesmo tempo com desafios atuais e futuros. Para reagir rapidamente às novas circunstâncias e conjugar intervenções de curta duração com soluções sustentáveis requer-se flexibilidade, capacidade de resposta em termos de organização e criatividade. Os serviços públicos de emprego podem antecipar e influenciar as mudanças no mercado de trabalho através do intercâmbio de informações com órgãos de decisão política e agindo em anticiclo.

## **2. Mercados de trabalho em mutação**

Nas últimas décadas, tem vindo a ganhar terreno em todos os Estados-Membros a ideia de que os serviços públicos de emprego devem desempenhar um papel mais ativo na redução da dependência das prestações de desemprego. Em resposta às alterações fundamentais nos nossos mercados de trabalho e na sociedade, os serviços públicos de emprego estão a assumir gradualmente um conjunto de novas funções, que se destinam a apoiar as carreiras profissionais do início ao fim. Esta rutura com a dicotomia «emprego-desemprego» resulta do lançamento de um novo paradigma denominado «**mercados de trabalho transitórios**», por académicos de renome (por exemplo, Schmid, AUER, Gazier). Ao mesmo tempo, os decisores políticos têm procurado um novo e virtuoso equilíbrio entre flexibilidade e segurança, a «**flexissegurança**» tanto para empregadores como para empregados. Ambas as abordagens podem ser consideradas como uma resposta a mercados de trabalho cada vez mais voláteis e às suas consequências para a segurança social.

Várias tendências puseram fim ao conceito do mercado de trabalho tradicional, caracterizado pela figura do homem enquanto sustento da família, trabalhando a tempo inteiro até à reforma, muitas vezes por conta de uma mesma empresa. Entre essas tendências contam-se, entre outras, a passagem de um modelo de produção em massa para serviços mais personalizados, a entrada das mulheres no mercado de trabalho, a erosão dos mercados de trabalho internos, etc. Como resultado destas alterações, as relações de trabalho tornaram-se muito menos estáveis, obrigando a efetuar diversas **transições** ao longo da vida, para entrar, evoluir e sair do mercado de trabalho.

Estes mercados de trabalho transitórios acarretam (novos) **riscos sociais**, que atingem sobretudo grupos desfavorecidos: o risco de baixa capacidade de auferir rendimentos devido à falta de formação, o risco de volatilidade dos rendimentos devido às flutuações da procura e das transições entre empregos, o risco de perda total de rendimentos de trabalho devido ao desemprego involuntário, o risco de reduzida capacidade de auferir rendimentos devido a obrigações de natureza social, tais como a assistência aos filhos ou a prestação de cuidados a idosos, o risco de capacidade reduzida ou nula de auferir rendimentos devido a deficiência, doença crónica ou velhice.

A nova realidade do mercado de trabalho transitório exige respostas políticas inovadoras, a fim de capacitar os cidadãos para fazer face às «transições de risco» e melhorar a sua própria vida (profissional). Perante este cenário, o mundo académico lançou o conceito das «**transições positivas**», que envolvem um processo autorreforçante de investimento suplementar na empregabilidade dos cidadãos.

Aplicada ao papel do «novo» sistema público de emprego<sup>2</sup>, a teoria dos mercados de trabalho transitórios representa (pelo menos) uma tripla renovação em relação às funções tradicionais dos sistemas de segurança social:

1. Uma nova combinação de funções «passivas» e «ativas», que se fundem no conceito de «**investimento ativo**». Em vez de compensar passivamente por perdas de rendimento e proteger os postos de trabalho, os governos devem investir ativamente no capital humano de cada indivíduo e nos ambientes de trabalho, a fim de ajudar as pessoas a proteger-se a si próprias. Dessa forma, ao visar o «investimento ativo», enquanto asseguram os direitos e as obrigações dos cidadãos desempregados, os sistemas públicos de emprego prosseguem uma política de ativação com resultados sustentáveis.
2. Uma nova **função de antecipação** em resposta a potenciais transições de carreira. Em vez de privilegiarem as transições de um emprego para outro, os governos deveriam fomentar o desenvolvimento das carreiras profissionais, dando aos indivíduos perspetivas e poder de decisão no desenvolvimento da respetiva carreira. Os sistemas públicos de emprego devem permitir transições para fora do mercado ou dentro dele, porquanto a situação económica e as preferências dos indivíduos pode mudar ao longo do tempo.
3. O abandono do modelo convencional por parte dos serviços públicos de emprego para assumirem um papel de **facilitação, orientação e condução**; o termo «condução» assume dois sentidos: por um lado, abrange os aspetos de governação, gestão, incentivo, coordenação e garantia da qualidade dos serviços oferecidos e

---

<sup>2</sup> A utilização da expressão «sistema público de emprego» em vez de «serviço público de emprego» ajuda a ultrapassar os diferentes contextos institucionais para a prestação de serviços públicos de emprego que existem em contextos nacionais específicos. Ao mesmo tempo, a expressão manifesta a ideia de que a gestão dos mercados de trabalho não pode ser assegurada por um único ministério ou agência pública, mas sim pela via da formação de redes.

das parcerias; por outro, o fornecimento de instrumentos (em linha) e de serviços primários de apoio à gestão individual das carreiras.

Ao adotar-se esta abordagem assente numa carreira ou ao longo da vida, o grupo-alvo dos sistemas públicos de emprego alarga-se a novos «clientes» (trabalhadores, empregadores, grupos de inativos) sem qualquer ligação tradicional aos serviços públicos de emprego.

Para além da tripla renovação das funções convencionais dos sistemas públicos de emprego, há uma quarta grande mudança em curso, que é a passagem para um conjunto de **serviços mais orientados para a procura de trabalho**. Face às crescentes dificuldades de recrutamento, uma ativação eficaz e abrangente dos candidatos a emprego passa por uma compreensão profunda da procura de trabalho e de uma assistência de qualidade aos empregadores. Esta maior atenção dispensada às necessidades dos empregadores também é benéfica para os desempregados, já que assim recebem uma melhor assistência na orientação das suas carreiras para perspetivas reais e realistas. Uma cooperação estreita com as empresas permite até criar oportunidades adicionais para recrutar candidatos a emprego mais vulneráveis.

A crescente interdependência dos mercados de trabalho nacionais na Europa requer uma maior cooperação internacional entre os serviços públicos de emprego europeus. No intuito de otimizar o funcionamento do **mercado de trabalho europeu** como um todo, as diferenças subjacentes entre os mercados de trabalho nacionais e regionais têm de ser reguladas e até exploradas. As mudanças no papel dos serviços ou sistemas públicos de emprego têm também de encontrar tradução num contexto europeu. A reforma anunciada do portal EURES deverá maximizar a transparência do mercado de trabalho a nível europeu, a fim de apoiar a mobilidade dos candidatos a emprego na União Europeia e ajudar a combater a escassez de mão-de-obra nos mercados de trabalho nacionais.

### **3. Para uma perspetiva comum da evolução do papel dos serviços públicos de emprego**

#### **3.1.**

Atualmente, os serviços públicos de emprego já têm de lidar com toda uma série de **tarefas imediatas** (que também decorrem da execução das Orientações para as Políticas de Emprego), tais como aumentar a taxa de emprego e reduzir o número de vagas difíceis de preencher. Estas tarefas precisam de ser realizadas mediante um investimento numa mediação ativa, forte e sustentável. O objetivo principal pode ser resumido deste modo: «mais pessoas precisam de trabalhar mais tempo e de modo diferente».

Para alcançar este objetivo, os serviços públicos de emprego devem considerar a procura e a oferta de mão-de-obra de um **ponto de vista mais holístico**, que tenha em conta as múltiplas transições que se apresentam sem cessar no mercado de trabalho e ao longo das carreiras individuais. Para isso, os serviços públicos de emprego devem estabelecer pontes e ir para além das fronteiras institucionais e geográficas.

Facilitar as transições de carreira é, antes de mais, uma questão de capacitação. Os candidatos a emprego e as pessoas que mudam de emprego têm de poder, elas próprias, estabelecer pontes, a fim de assumirem o controlo da sua própria carreira. No entanto, o apoio nas transições deve ser prestado também aos empregadores. Este é o caso em especial das **pequenas e médias empresas**, que têm muitas vezes necessidade de um apoio mais intensivo para a publicação de ofertas de emprego atrativas e baseadas em competências especializadas, para o desenvolvimento de uma gestão de recursos humanos assente nas competências e para a conceção de medidas destinadas a assegurar a continuidade do pessoal. Em resumo, também as empresas terão de lidar com as transições.

Esta abordagem mais holística do trabalho e a intenção de estabelecer pontes para facilitar as diferentes transições de carreira irão transformar e potenciar a adequação entre a oferta e a procura de mão-de-obra como principal atividade dos serviços públicos de emprego. Por exemplo, ter em conta todo o tipo de competências adquiridas em todos os tipos de transições de carreira permitirá expandir consideravelmente o alcance e melhorar a qualidade do processo de adequação.

#### **3.2.**

Estabelecer pontes implica deixar de funcionar (exclusivamente) como entidades que prestam serviços e passar a funcionar (também) como entidades que procuram serviços, que elaboram cenários a fim de alcançar um conjunto de serviços eficazes e eficientes por forma a responder a uma necessidade específica no mercado de trabalho. A prestação de serviços tem de ser organizada entre os diferentes agentes, a fim de satisfazer as necessidades dos cidadãos e das empresas de uma forma mais flexível e mais precisa. Deste modo, será facilitada a **cooperação** entre agentes públicos e privados, comerciais e não comerciais, em ordem a atingir objetivos políticos e assegurar um bom funcionamento do mercado de trabalho transitório, incluindo à escala europeia. O reforço das parcerias com os serviços privados de emprego fará emergir muitas oportunidades de adequação às necessidades do mercado e de apoio às transições.

Isto leva-nos a uma primeira conclusão: *Os serviços públicos de emprego (sistemas) assumem **funções de condução**, devendo obter um mandato para exercer legitimamente essas funções (tanto da parte de responsáveis políticos como de clientes). Estas funções de condução são consideradas como catalisadores para se alcançar a capacidade de resposta máxima.*

No intuito de clarificar o significado de «condução» como elemento estratégico para que os serviços públicos de emprego alcancem os objetivos da Europa 2020 e para garantir que se tira o máximo partido das transições, esta noção foi definida a diferentes níveis. Os serviços públicos de emprego exercem essas funções de condução:

- *Reforçando* a transparência do mercado de trabalho e fornecendo elementos para apoiar a conceção das políticas;
- *Garantindo* normas para as políticas ativas do mercado de trabalho;
- *Identificando* as necessidades do mercado de trabalho e as ofertas de serviços disponíveis;
- *Conectando* os cidadãos e os empregadores com serviços apropriados e acessíveis;
- *Permitindo* que os agentes do mercado de trabalho cooperem e inovem;
- *Estimulando* o funcionamento do mercado e a formação de parcerias;
- *Adequando* a ação dos agentes do mercado de trabalho com as políticas e as necessidades do mesmo (através da seleção, certificação, coordenação, direção e gestão);
- *Atuando* como prestadores de serviços supletivos em caso de falha do mercado.

Estes diferentes aspetos podem igualmente ser interpretados como etapas sucessivas do processo de condução do mercado de trabalho:

- 1) analisar as necessidades do mercado de trabalho,
- 2) comparar as necessidades do mercado de trabalho com a oferta de serviços dos agentes do mercado de trabalho,
- 3) relacionar as necessidades com as ofertas de serviços, ou (se não houver ofertas adequadas disponíveis),
- 4) tomar uma decisão estratégica entre:
- 5) estabelecer pontes com/entre outros agentes,
- 6) ou fornecer o serviço necessário a nível interno.

O cumprimento destas «funções de condução» tem de estar em sintonia com um posicionamento orientado para o cliente. Deverá também ser prestada especial atenção ao modo como as «funções de condução» podem contribuir para uma otimização dos serviços prestados aos empregadores.

Devido à sua função de intermediários da informação do mercado de trabalho, os serviços públicos de emprego têm a capacidade para conduzir. Como responsáveis pela aplicação de políticas e guardiães do interesse público, os serviços públicos de emprego dispõem da legitimidade para conduzir.

O alcance e a intensidade das funções de condução adotadas pelos diferentes serviços públicos de emprego podem variar consoante as circunstâncias nacionais respetivas, mas todos reconhecem que, para garantir um funcionamento ótimo do mercado de trabalho têm de assumir um papel de condução.

### 3.3.

Uma das principais transições de carreira que devem beneficiar dessas novas funções de condução, a fim de conseguir que mais pessoas trabalhem mais tempo e de modo diferente, é a transição entre o mercado de trabalho e o ensino/formação profissional: *para **dar prioridade às competências**, os serviços públicos de emprego têm de levar a efeito uma estreita interação com as diversas partes interessadas nos domínios da identificação, orientação, seleção, verificação, adequação e formação de competências*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cf. Relatório final do grupo de trabalho dos SPE «Novas Competências para Novos Empregos», aprovado pela rede dos responsáveis dos SPE em 24 de junho de 2011 (Budapeste, Hungria).



Antes de mais, a interação deve centrar-se na mais-valia que os serviços públicos de emprego podem trazer para o ensino e a formação profissional, nomeadamente em razão do seu conhecimento do mercado de trabalho. Por exemplo, um dos domínios primordiais de cooperação poderá ser a ativação dos jovens que abandonam a escola ou os candidatos a emprego pouco qualificados. Serviços públicos de emprego têm de reforçar também a empregabilidade sustentável, estimulando o desenvolvimento pessoal ao longo da vida.

### 3.4.

Dar aos candidatos a emprego, aos trabalhadores e empregadores a possibilidade de investir no desenvolvimento das competências e de prolongar as suas carreiras permite também evitar as transições rápidas entre períodos de emprego e de desemprego. Antes de dar uma resposta imediata e de curto prazo a uma necessidade do mercado de trabalho, é necessário ponderar se não haverá possibilidades de habilitar os candidatos a emprego e investir na aquisição ou reciclagem das respetivas competências. *Por conseguinte, os serviços públicos de emprego têm de tomar medidas para sensibilizar para a importância da obtenção de resultados de **ativação com resultados sustentáveis**.*

A expressão «ativação com resultados sustentáveis» não deve ser interpretada como o oposto a carreiras transitórias, ou seja, o modelo de carreira ininterrupta até à reforma. A sustentabilidade é atingida quando se evita um regresso rápido à situação de desemprego e quando um candidato possui competências de gestão de carreira que lhe permitam fazer face a futuras transições profissionais. Porém, os resultados de uma ativação só são considerados sustentáveis se beneficiarem por igual os cidadãos individualmente, os empregadores e o mercado de trabalho no seu todo.

Os serviços públicos de emprego podem utilizar vários métodos para chamar a atenção para a importância dos resultados sustentáveis. Por um lado, faz parte de uma mediação de qualidade e de uma orientação de carreira sustentável explicar aos candidatos a emprego e aos trabalhadores que mudam de emprego o contexto das profissões e das ofertas de emprego. Além disso, deveriam ser criados serviços específicos a fim de melhorar as condições de trabalho de grupos-alvo específicos, tais como trabalhadores com uma incapacidade de trabalho, as pessoas idosas ou os trabalhadores que regressam ao mercado de trabalho após um longo período de ausência.

Por outro, os serviços públicos de emprego podem informar os empregadores das suas responsabilidades e opções a fim de se proverem da mão-de-obra necessária e oferecer-lhes compensações financeiras por recrutarem trabalhadores vulneráveis ou por os manterem no trabalho, sem deixar de, simultaneamente, salvaguardar a produtividade e a participação de empregadores e de trabalhadores. Os serviços públicos de emprego podem igualmente assistir as empresas (em particular as pequenas e médias empresas) no tocante à sua política em matéria de competências (prestando informação, orientação para o desenvolvimento das competências do pessoal, assistência na adequação dos locais de trabalho, etc.), sempre que tal assistência não esteja disponível no mercado privado. Os serviços públicos de emprego podem mesmo incentivar a inovação social e defender novos tipos de ofertas de emprego ou novas formas de trabalho.

### 3.5.

Estabelecer pontes sólidas, porém, não só ajuda os serviços públicos de emprego a fazer face aos desafios atuais, mas também melhora a mediação entre a oferta e a procura de mão-de-obra. Permite-lhes ao mesmo tempo preparar o mercado de trabalho para o futuro e passar de uma atitude reativa para um *modus operandi* proativo, não apenas para com os candidatos a emprego, mas também para com os demais cidadãos e empregadores. *A fim de aumentar a segurança das carreiras profissionais, os serviços públicos de emprego devem incentivar todos os cidadãos e os empregadores a praticar a **gestão de carreira**.*

A gestão de carreira começa com a aquisição de competências de gestão de carreira durante o percurso educativo. Prossegue quando os diplomados entram no mercado de trabalho, podendo ser acompanhada de formação profissional. São propostos serviços de gestão de carreira quando os trabalhadores estão em risco de despedimento ou decidem mudar de emprego, ou ainda quando pretendem conciliar o trabalho com formação ou com a prestação de cuidados a alguém. Os serviços de orientação profissional tentam ajudar os candidatos a emprego a empreender uma transição sustentável para o emprego ou entre empregos. No entanto, o apoio à gestão de carreira pode também ser prestado a empresas, por exemplo, quando pretendem crescer ou têm de subcontratar, quando há fusões a realizar ou quando há mudanças na sua orientação empresarial ou na organização do trabalho.

Do ponto de vista das funções de condução, os serviços públicos de emprego dão acesso a serviços de orientação da carreira, especialmente para aqueles que estão muito afastados do mercado de trabalho (por exemplo, os jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação, também conhecida por «geração NEET»). Ao prestar informação sobre a evolução da oferta e da procura de trabalho, podem ajudar trabalhadores e empregadores a identificar défices de competências e perspetivas de desenvolvimento. Ao encaminharem-nos para serviços específicos de orientação da carreira, facilitam as transições no mercado de trabalho e estabelecem pontes com a intenção de oferecer soluções sustentáveis para os problemas atuais em matéria de adequação da oferta e da procura e para objetivos políticos específicos.

Em função dos diferentes grupos-alvo, podem ser propostos serviços de orientação da carreira com diferentes níveis de intensidade<sup>4</sup>:

- aconselhamento em matéria de emprego (avaliação, desenvolvimento/execução de um plano de ação para a integração no mercado do trabalho);
- aconselhamento em matéria de evolução da carreira (desenvolvimento/execução de um plano de ação para a integração sustentável no mercado de trabalho – também destinado aos empregados);
- aconselhamento em matéria de reabilitação (desenvolvimento/execução de um plano de ação abrangente para uma integração sustentável no mercado de trabalho, em especial para aqueles com necessidades especiais ou afetados por alguma incapacidade para o mercado de trabalho);
- difusão de informação relativa às carreiras e ao mercado de trabalho (também para as empresas e o público em geral).

Estes serviços têm com objetivos comuns apoiar o processo de integração, facilitar escolhas profissionais e as transições no mercado de trabalho.

## **4. Consequências operacionais para os organismos públicos de emprego**

### **4.1.**

Aplicar uma estratégia comum não significa que as consequências operacionais sejam idênticas para cada serviço público de emprego, dado que essas consequências dependerão também do contexto específico de cada país. A fim de poder reagir de forma flexível e com precisão às numerosas alterações que podem ocorrer tanto a nível interno como externo, os serviços públicos de emprego têm de se transformar e inovar, tendo em conta os alicerces já lançados nos diferentes Estados-Membros para o estabelecimento de pontes. A cooperação transfronteiras num contexto europeu oferece, indubitavelmente, muitas vantagens nesta matéria.

---

<sup>4</sup> Baseado em Tibor Bors Borbély-Pecze et A.G. Watts, «European Public Employment Services and Lifelong Guidance», o Programa da Comissão Europeia de Aprendizagem Mútua para os Serviços Públicos de Emprego, 2011.

Independentemente dos contextos nacionais, a concretização das mudanças atuais e futuras no papel e na função dos serviços públicos de emprego atrás enunciadas implicará modificações importantes que terão um impacto profundo na prestação de serviços e na deteção das necessidades, e que afetarão todo o modelo empresarial e de gestão desses serviços. Os serviços públicos de emprego terão necessidade dos meios e da capacidade para **assegurar o máximo impacto da política de mercado de trabalho**, sejam quais forem as circunstâncias económicas, sociais ou financeiras e independentemente da volatilidade dessas circunstâncias. Por conseguinte, será da maior importância a capacidade de funcionar com **flexibilidade**. Se os sistemas e serviços não forem concebidos para funcionar com agilidade e capacidade de resposta organizacional, os serviços públicos de emprego não conseguirão responder de uma forma eficiente e eficaz às exigências públicas e de natureza política, em mutação permanente, perdendo a sua relevância no ambiente concorrencial atual. A flexibilidade pode ser obtida de várias formas: a integração de serviços, a gestão de redes, a informatização e a adoção de tecnologias multicanal, a segmentação de clientes, a reestruturação organizacional, a introdução de uma arquitetura empresarial, a redução da burocracia, etc.

A evolução de organizações de cariz eminentemente burocrático para estruturas mais flexíveis, abertas e orientadas para o mercado e para o funcionamento em rede exige uma mudança de mentalidades e de culturas, tanto em termos de modelos empresariais como em termos de liderança e de formas de trabalho individuais. Ao mesmo tempo, a elaboração de políticas deve ter em conta as suas implicações para os mecanismos de execução dessas mesmas políticas.

Sendo eles próprios empregadores, os serviços públicos de emprego terão de enfrentar as mesmas dificuldades de recrutamento e de manutenção do pessoal que no resto do mercado de trabalho. Mas, enquanto intermediários de talentos expostos a alguma visibilidade, terão de se assumir como modelo do comportamento em matéria de recrutamento que esperam dos empregadores. Uma gestão sustentável dos recursos humanos será fundamental para continuar a assegurar serviços de qualidade e um impacto máximo da política de mercado de trabalho.

#### 4.2.

Foram identificados alguns princípios essenciais para executar estratégia de longo prazo de criação de pontes.

- Uma abordagem **centrada no valor**: os serviços públicos de emprego obtêm a sua legitimidade como condutores do mercado de trabalho, sobretudo a partir dos valores que defendem e partilham, tais como: a igualdade, a honestidade, a reciprocidade, o respeito, a responsabilidade social, o profissionalismo e o empenho. Estes valores têm de estar plasmados na prestação quotidiana dos serviços.
- Orientação para o cliente e **personalização**/diferenciação: os serviços oferecidos aos candidatos a emprego devem ser adaptados tanto quanto possível às suas necessidades e exigências individuais. A personalização dos serviços não só melhora a satisfação do cliente e a eficácia das intervenções dos serviços públicos de emprego, mas também promove a eficiência de custos, uma vez que os recursos públicos podem assim ser distribuídos de forma mais inteligente, sobretudo por aqueles que mais necessitam de uma rede de segurança pública.
- **Informatização**: os investimentos em tecnologia convivial deverão aumentar a disponibilidade e a acessibilidade dos serviços. Além disso, as soluções tecnológicas permitem aos serviços públicos de emprego manter custos de funcionamento baixos e melhor o desempenho. Por outro lado, os serviços em linha podem ser utilizados para complementar outros canais, em função das necessidades dos clientes.

- **Inclusão:** os serviços públicos de emprego devem oferecer serviços gratuitos e acessíveis a todos os cidadãos e empresas. Os esforços públicos de ativação são normalmente dirigidos aos grupos mais vulneráveis, como os idosos, os jovens pouco qualificados, as pessoas com deficiência e os imigrantes. Cada vez mais, os serviços públicos de emprego são chamados a assumir tarefas de ativação dos beneficiários de prestações de substituição dos rendimentos não relacionadas com o trabalho, a fim de aumentar a oferta de mão-de-obra e reduzir os encargos para o sistema de proteção social.
- **Capacitação:** os serviços públicos de emprego devem investir na capacitação dos cidadãos, propondo-lhes serviços que lhes permitam aproveitar as competências e pontos fortes existentes para gerir a sua carreira e antecipar eventuais transições de carreira. Em última análise, o seu objetivo consiste em apoiar e aumentar as capacidades de gestão autónoma das transições de carreira.
- **Atuação a vários níveis:** os serviços públicos de emprego devem estar equipados para reagir com prontidão e precisão às necessidades regionais e locais específicas do mercado de trabalho, se for caso disso. A aplicação seletiva e personalizada de medidas ativas de mercado de trabalho em função das prioridades regionais e locais em matéria de emprego pode ser feita através da cooperação com as autarquias e as organizações locais, criando gabinetes locais de prestação de serviços e reforçando as capacidades de gestão regional. No entanto, dado que os mercados de trabalho não funcionam apenas a nível local, mas também a nível regional, nacional e internacional, os serviços públicos de emprego deverão, em primeiro lugar, adquirir a capacidade para agir a estes diferentes níveis de organização do mercado de trabalho, prestar serviços ao nível apropriado e equilibrar as exigências locais com as necessidades regionais, nacionais e internacionais.
- **Inovação social:** os serviços públicos de emprego estão empenhados em incentivar os prestadores de serviços a explorar e desenvolver novos produtos e novas metodologias, na medida em que a inovação no mercado de trabalho os ajuda a apresentar soluções alternativas para os problemas sociais. Tendo em vista uma renovação constante da sua gama de serviços e a atualização da sua estrutura organizacional, os serviços públicos de emprego devem inspirar-se nos projetos realizados em parceria, nas experiências levadas a cabo por diversos agentes, nas dinâmicas comunitárias de empreendedorismo e nas boas práticas dos serviços homólogos.
- **Integração e interoperabilidade:** os serviços públicos de emprego devem estar aptos e dispostos a integrar produtos e serviços desenvolvidos em conjunto com parceiros. Os seus sistemas e normas devem ser compatíveis com as de outros prestadores de serviços, a fim de se maximizar o alcance das ações e do apoio prestado. A troca de conhecimentos e de informações entre os serviços públicos de emprego europeus tem um forte efeito de alavanca na melhoria da execução da estratégia Europa 2020.
- **Atuação com base em resultados concretos:** tendo em conta as restrições orçamentais, saber «aquilo que funciona» permite aos serviços públicos de emprego assegurar-se de que tomam as medidas mais eficientes. Os serviços públicos de emprego dispõem de várias formas de saber «aquilo que funciona»: Podem pôr em prática projetos-piloto a fim de ensaiar novos métodos e medidas de intervenção; podem avaliar programas e prever uma análise de grupos-alvo; podem analisar os efeitos de curto e longo prazo (efeitos de motivação, efeitos de bloqueio, efeitos dos programas ou análises de custo/benefício) ou recorrer a ensaios controlados e aleatórios para inovar em matéria de políticas e de programas de emprego. Não é só importante desenvolver o conhecimento daquilo que funciona para alcançar os objetivos da Europa 2020, mas é também imperativo recolher esses conhecimentos, administrá-los e comunicá-los, em especial aos responsáveis pela elaboração de políticas e ao pessoal dos serviços públicos de emprego.

#### 4.3.

Além disso, os serviços públicos de emprego devem estar aptos a apresentar uma **argumentação económica** convincente para a estratégia que apresentam com a intenção de contribuir para a realização da estratégia Europa 2020. Têm de mostrar o que têm para oferecer e como podem obter um valioso retorno dos investimentos a vários níveis:

- para o sistema de prestações de desemprego: redução das despesas com políticas de mercado de trabalho passivas e aumento das receitas públicas;
- para a economia em geral: conseguir uma adequação melhor e mais rápida, uma redução da dependência das prestações sociais e um aumento da produtividade e do poder de compra;
- para a sociedade em geral: perspectivas para a juventude, incremento da cidadania ativa, inserção e estabilidade social, redução da exclusão social e da marginalização.

A montagem de um projeto convincente depende também da eficiência e da eficácia do modelo de gestão e do modelo empresarial sobre os quais se estribam os serviços públicos de emprego para efetivar as mudanças estratégicas.

#### 4.4.

Por último, os serviços públicos de emprego deverão lançar, gerir e aplicar o **percurso da mudança** que percorrer para levar a cabo a sua reorientação estratégica. O processo de gestão da mudança pode articular-se nas seguintes etapas:

- 1) Determinar uma estratégia comum para a rede SPE 2020
- 2) Precisar as implicações para cada serviço público de emprego em termos de funções principais e objetivos
- 3) Definir prioridades de atuação e de assistência comuns, consignadas num programa-quadro
- 4) Prestar apoio em termos de gestão e instaurar a obrigação de prestação de contas a diferentes níveis no seio de cada um dos serviços públicos de emprego
- 5) Identificar e localizar as partes interessadas
- 6) Envolver as partes interessadas dentro e fora da organização e comunicar suficientemente.
- 7) Capacitar o pessoal dos serviços públicos de emprego, através de meios de formação adequados e instrumentos suficientes de gestão de carreira.
- 8) Assegurar um acompanhamento da evolução e da qualidade das mudanças.
- 9) Incrementar o intercâmbio de informação e eliminar as barreiras entre as unidades empresariais e as organizações.